

ハンス・チェニ『スイスを統治している者は誰か——

スイス民主主義におけるロビイストと諸団体の影響についての

批判的研究』(一)

Hans Tschäni: Wer regiert die Schweiz? Eine kritische
Untersuchung über den Einfluß von Lobby und Verbänden
in der schweizerischen Demokratie. 2. Aufl., Zürich 1983.

小 林 武

翻訳者のはしがき 本稿は、スイスのジャーナリストであるハンス・チェニの著書『スイスを統治している者は誰か——スイス民主主義におけるロビイストと諸団体の影響についての批判的研究』(Hans Tschäni: Wer regiert die Schweiz? Eine kritische Untersuchung über den Einfluß von Lobby und Verbänden in der schweizerischen Demokratie. 2. Aufl., Zürich 1983. 1995.) の翻訳を試みたものである。

スイス民主政については、とくにわが国では、直接民主政治の「母国」としてこれを古典的、理想的な姿において、より悪くは牧歌的に描き出す傾向が今なおみられる。もとより、スイスの制度が民主政の高い理念に支えられた秀れたものであるとの評価

は少しも誤りではないが、ただそれは、——本来はいうまでもないことなのだが——現代国家における制度として、今日、現代的諸特徴を際立たせたものとなっている。H・チェニのこの書物の何よりのメリットは、右の点を遺憾なく具体的に明らかにしているところにある。

すなわち、本書は、スイス政治の決定権を握るものは、国民ではなく、強力な利益団体と「魔法の公式」と呼ばれる大連合体制を支えるエリートたちとであり、そしてそのことが国民の政治離れを生み出しているとの見、それを法律制定過程に即して詳さに検討し、かつ、一定の打開策を示している。その点で、これは、現代スイス政治を対象とした、すぐれて実証的な政治過程研究となっていてのといつてよいであろう。またそれゆえに、右に述べたわが国でのスイス理解の状況に照らして、本書を紹介することの意義は小さくないものと思われる。なお、本書第二版の出版は、あたかも私のベルン留学の時期のことであったが、その発刊が非常な評判を呼んでいたのは、印象に残るものであった。

この書物の翻訳を、私は、さしあたり、スイス連邦憲法改正動向研究の一環として位置づけようとしている。その一八七四年における制定以来一世紀に二二年を加えた今日に至るまで一度もなされてこなかった連邦憲法の全面改正が現在準備されているが、スイス国家構造に大きな変更をもたらすこの事業が、スイス社会の現代的变化を背景としていることはいうまでもない。民主政の問題については、政府側で準備されている改正案（専門委員会案）は議会の機能強化と半直接民主政の活性化をめざしているが、それは、当然、こうしたシステムの機能不全状況を背景としているわけである。改憲動向についての実りある研究のためには、このような状況の把握がもとより不可欠であるが、それは中々に容易なことではない。その点で、スイス政治の動態の一端を明らかにしている本書は、改憲動向研究にとって間違いなく有益な一資料となっている。

ジャーナリストである著者には、本書の他に次の著書がある。

Profil der Schweiz. Ein lebendiges Staatsbild. Verlag Sauerländer, Aarau.

Mini-Profil der Schweiz. Verlag Sauerländer, Aarau.

Die Diktatur des Patriotismus. Für eine freiere Schweiz. Pharos-Verlag, Basel.

Demokratie auf dem Holzweg. Bemerkungen zur helvetischen Dauerkrise. Artemis-Verlag, Zürich.

Parteien, Programme, Parolen. Verlag Sauerländer, Aarau.

彼は、最近にも《Tages-Anzeiger》紙に、『Vor 40 Jahren: Ende des Aktivdienstes』などの署名入り記事を寄せている
(Fernausgabe. 27. August 1985)。

付言するに、本書の表紙は、スイス国旗の白十字を頭部にもった、エリート然とした男が腕組みをして椅子に腰かけている絵で飾られているが、こうした、ジャーナリスティックな色彩が本書の文体にもまた、漂っている。そのことへの考慮もあって、訳文においては、かなり意識的にいわゆる意識をしている。

また、本文中の「 」「ないし」「は原著で」(、)、傍点(、)、(、)は原著でイタリック、ゴチックは原著で隔字体(ゲシュペルト)、「」は訳者による補足であり、また、「」は原著では普通の地の文であるが、訳者の判断で付したものであり、そして、欄外下方の「」内の小数字は原著の頁数である。註はすべて訳者によるものであり、原著にはない。

なお、原著には、巻末に、重要参考文献、著者文献、連邦議会議員名簿が付されている。

(1) 参照、さしあたり、拙稿「スイスにおけるインシアティブおよびレファレンダム制度改革の一動向」『現代国家と参加(公法学研究2)』(一九八四年)三〇五頁以下。

目次

〔序にかえて〕

第一章 もつれた (verfilzt) 政治に対する大きな疑問

スイス人の内部分裂 (Zwiespältigkeit) (以上本号)

双子の軍 (Miliz) と関 (Filiz)

事例

組織された諸利益の奇形化

第二章 民主主義の黄金律

民主主義とは何か

自由・平等・博愛

“七つの絶対”のうちの三つ

モンテスキュー男爵とかいう男

民主主義モデルとその価値

第三章 国家と組織された諸利益との結合

国家—経済関係

“カルテル城”の防衛

組織された権力塊 (Machtklumpen)

協力が始まったとき

銀行の自己監査

平和協定から告知手続まで

虚空をどうすればよいのだろうか

第四章 ロビイストはどこで関へと凝縮しているか

「ロビイスト」——そのスイスの形態

「閥支配」(Filokratie)

官職の累積と連邦の難問

エリートの問題と反対派の問題

立法への影響

第五章 法律の「プレハブ生産」(Vorfabrikation)

「専門家」の活動分野

連邦エネルギー委員会 (EEK) の誕生

同意調達に向う連邦参事会

第六章 利益団体の圧力の下での決定に至るまでの意思形成過程

連邦両院の逡巡

誰がいかなる委託を受けて議席を占めているのか

投票——国民の拒否権

マスメディアによる圧力

影響を与える最後の行為——命令

第七章 議会は何かを感じ取っている

議会議員の宣誓は義務付ける

連邦参事会閣僚リチャードとの対話

参加している者 (Engagierten) の自信

議会の喜劇役者ゲルヴィヒ

……そして、それでもやはり調子が合っていない

第八章 それでは統治者は誰か

最大多数の最大幸福

大連合 (Koalition) システムの欠陥拡大の徴候としての半直接民主政における市民の離反

「等族国家」(Ständestaat) の漸進的変化のなかでの民主主義の目減りの増大

組織された諸利益の遍在した活力が新しい規則を呼び寄せる

徹底した改革によって有用なものとなる連邦議会が改善するもの

必要なのは、投票箱の平等の再検討である

任意的レファレンダムは「諸刃の」(«zweischneidig») 国民の権利となっている

「序にかえて」*

* 原著には、序文ないしその類のものはない。この文は、裏表紙の紹介文であるが、本書の意図・内容を要領よく表わしているものであり、ここで訳出しておいた。

本書は、一個の厄介な問題について書かれている。すなわち、わが国の半直接民主政において、最終の決定権は本当に国民にあるのだろうか？ それとも、重要な諸決定は、とりわけて、強力な・組織された利益グループによって、また、四党による「魔法の公式」⁽³⁾ に結びついたエリートによって、決定的に影響されているのではないのだろうか？ この、増大しつつある奇形は、かてて加えて、市民の国家離れの共犯となっているのではないのだろうか？ これらの問題への解答は、議会前および議会後の立法手続の分野での分析と事例研究とによって与えられる。それとおして明らかになるのは、諸団体のロビイストと諸利益「団体」のロビイストたちが、七〇〇を越える立法準備のための

専門委員会でも、また同様に議会でも活動しており、そして、そのような仕方で利益代理をすることが何か常態的なもの (Normales) となっているということである。こうした事実を評価するについて、本書では、民主主義という尺度を用いる。スイス政治制度のもつれという主題は、影響力のある政治家たちの長期にわたる言説を検討することとおして詳査される。最後に、本書は、スイスが諸団体・諸利益集団の国家へと展開することをいかにすれば阻止しうるかについての提案を、六つのテーゼにおいて示している。

(2) スイスにおいて「半直接民主政」(halbdirekte Demokratie) と呼ばれるものは、代議制とレファレンダムおよびイニシアティブ制度との混合形態を指し、「直接民主政」は、邦(州。Kanton. 一般に「州」と訳されるが、本稿では、その主権性の強さを顧慮して、「邦」の訳語を充てたいと思う)における全邦民集会たる「Landsgemeinde」や、自治体(市町村。Gemeinde)における自治体住民集会たる「Gemeindeversammlung」のような、国民(住民)が直接に主権行使をする形態のみにについていう。したがって、連邦の政治形態は半直接民主政に他ならず、直接民主政は「Landsgemeinde」を今なお残す若干の邦および Gemeindeversammlung をもつ自治体におこつてのみ見出しうるわけである。(Vgl. z. B. Hangartner, Y.: Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts. Erster Band: Organisation. Zürich 1980, S. 61.)

(3) 「魔法の公式」(Zauberformel) とは、一九五九年以降今日に至るまで続いている、連邦参事会員(内閣閣僚)の諸政党への配分割合、ないし、それによって極めて高い安定度をもった大連合体制を指す。すなわち、スイスでは、一九五九年以来、閣僚構成をめぐって、主要四党の間に、二・二・二・一の比率が出来上っている(自由民主党二名・社会民主党二名・キリスト教民主人民党二名・スイス人民党一名)。しかも、右の四党で連邦議会の大部分を占めている(国民院下院の場合、一九八三年の選挙で、二〇〇名中一六六名)ことから、またそれが社会民主党をも包含する大連合である点で、この多党内閣制は、全党内閣制と称されうる実質を備えており、スイスの政治的安定を支える一要石となっている。ただ、一九八四年に至り、閣僚選出問題を契機として、社会民主党がこの連立内閣から離れようとする気配を示したことがある。迂余曲折の末、同党は政

府に留まり、「魔法の公式」は維持されているが、それは、この「公式」の動搖の兆しを示したものといえよう。(参照、関根照彦「スイスにおける内閣の特質」比較法一八号(一九八一年)四三頁以下、矢田俊隆・田口晃『オーストリア・スイス現代史』〔世界現代史25、一九八四年〕三三二頁以下、Brassel, H.; Degen, B.; Gross, A.; Tanner, J.: Zaubermel: Fauler Zauber? SP-Bundratsbeteiligung und Opposition in der Schweiz. Basel 1984.)

第一章 もつれた (verfilzt) 政治に対する大きな疑念

この第一章では、本書を書く決心をするに至った動機が述べられる。

その動機として挙げられるものは、何よりも、論議の中心に置かれている、民主主義にとつての不快感である。すなわち、政治と市民のあいだの間隙が嘆かわしい状態になっているので、国家における指導には問題が投げかけられているのである。世間では、わずかの世論指導者と利益団体とに属するエリートが幾度となく半直接民主政の裏をかいてきたとの確信が、蔓延している。汚職という醜惡な言葉は、今だになくなっていない。それどころか、人は、スイスで指導的役割を演じている政治に対して、スイス政治はもつれており、かつ、権力分立を無視しているとの非難を浴びせかけざるをえないのである。ロビイストは、議会の手のとどかない、議会前手続から法規命令の制定にいたる、立法のまことに長い道程において、「専門家」(《Experten》)ないし議員の立場で、意思形成に影響を与えている。国家権力は、法的に、社会的・経済的「諸権力」の影響を受けざるをえない。「法的に」そうなっているというこの理由にはまた、管理委員会(Verwaltungsrat)の委任ないし団体の委任を受けてする利益代理という行為が自明のこととして行なわれているところにもある。国民院(Nationalrat、下院)議員および全邦院(Ständerat、上院)議員は、経済界の管理委員会のポストを得ることに執着しており、団体ないし労働組合の代理人として——破廉恥にもと

い、べきであるが——それぞれの団体等の用件にかんして賛成投票をしているのである。

この、国家的力能と私的力能との強烈な混淆は、わが国の民主主義にその本質にかかわる変化をもたらしてきたと同時に、広く行きわたっている不信をも招いてきたのである。民衆は、議会に在るのは国民代表であれかしと願っているのだが、制度が、この国民代表から利益代表をつくり出している。主権者の三分の二が国家的問題 (Staatsgeschehen) についてすでにそっぽを向いているという事態が、右に示した不信の結果として生じている。彼らは、組織された利益、『利益団体』の代弁者によってなされた決定を祝福することになお関心をもっている、三分の一の人々に意思形成を委ねているわけである。

こうした状況の評価にかんしては、民主主義の価値をめぐる次のような諸問題が登場する。すなわち、それは、半直接民主政は、それが諸党連合の権力と団体の権力とのもつれ合いの中にとり込まれている場合でも、なお正常に動いているといえるのかどうか？ 裏舞台での話合いの過程で決定的な決断が下されるのはいつなのか？ 議会において利害だけが慎みなく代弁されているとき、開かれた民主主義はそもそも可能であるのかどうか？ 最後に、権力分立のような核心的原理がもはや決して妥当していないのに、そのような民主主義はなお退化していないといえるのか？ ——以上の諸問題である。

政治の“畑”を異にする二人のチューリッヒ邦選出の国民院議員、社会民主党の H. ブラウンシュヴァイク (Hans-Jörg Braunschweig) と自由党の R. フリードリッヒ (Rudolf Friedrich) は、一九八一年一月に、或る円卓会議において、異例のことながら、同じ意見を述べた。つまり、二人は、わが国の協和民主政 (Konkordanzdemokratie) の最も重大な欠陥は、一方の政党、議員および国家と他方の国民との間の、増大しつつある裂け目である、と述べたのである。しかしながら、この裂け目がどこから生じているかの問題については、意見が分かれている。

(4) ここに述べられているように、今日のスイスでは、社会的・経済的権力が国家意思の形成過程に参加するしくみが、連邦レベルでは、憲法上の制度となっている。すなわち、現行連邦憲法の関連規定を例示的に挙げるならば、次の如くである。

第三条第三項 権限ある経済組織 (die zuständigen Organisationen der Wirtschaft) は、「取引・営業の自由の制限等にかんする」施行法の制定に先立って聴問を受けるものであり、また、施行令の実施に際して協働のために参加することができる。

第四条の五第五項 「家族の保護・家族調整金庫・母性保険にかんする」本条に基づいて発せられる法律の執行は、邦の協働の下でこれを行ない、私的団体および公的団体 (private und öffentliche Vereinigungen) も「この協働に」参加することができる。

第三四条の六第五項 邦および利害関係ある組織 (die interessierten Organisationen) は、「住宅建設・宅地開発の促進措置にかんする」執行法律の制定に先立って、聴問を受ける。

さらに、一九七七年に、「連邦憲法改正の準備のための専門委員会」が公にし、それ以降、改憲論議の中心的な対象とされている全面改正草案は、現行憲法の右のような制度を一般化し、同時に、それに一定の制約を置こうとしている。次の如し。

第六九条第一項 邦、政党ならびに問題毎に利害関係を有する諸団体・諸組織 (die jeweils interessierten Gruppen und Organisationen) およびその他の単位 (weitere Kreise) は、立法準備の際に、目的に適した方法で、審問の機会を与えられる。

第七九条第二項 連邦議會議員は、利益団体 (Interessenorganisationen) に対して義務を負い、また、その他、自己の政治的独立性を侵害される可能性のあるような関係をもっている場合、これを公開しなければならない。

スイス人の内部分裂 (Zwiespältigkeit)

この重要な問題の解明を試みるにあたって、まず、一個の特殊な点が考察されるべきである。すなわち、それは、スイス人のもつ、その国家との独特の関係という点である。スイス人は、その国家をどのように理解しているのだろうか？

連邦主義的特徴をもったスイス人は、ともかくも取り違えようもなく一個の国家であるところの誓約者同盟(Eidge-nossenschaft. 連邦)から、離れた関係を、かつては常に保っていた。連邦憲法の全面改正のための草案は、それが——またもに(ehrlicherweise)——《Etat》つまり国家の概念を用いているために、とくに西スイスにおいては、悲鳴を伴って受けとめられている。ともあれ、この、各人への無数の給付(Dienstleistung)を備えている現代の誓約者同盟(「連邦」)は、ヴィルヘルム・テル(Wilhelm-Tell. ウィリアム・テル)とウェリ・ロータハ(Ueli-Rotach)の化石などでは決してなく、一個の国家である。しかし、このスイス人の中には、それでもなお「国家」を愛さない何か、つまり、〃お上〃から来るすべてのものに対して身構える何かがある。K・シュミット(Karl Schmidt)は、かつて、権力および国家(Macht und Mächte)への抵抗を、「抵抗の伝統という」相続財産から受け取った意思、と呼んでいた。この意思は、国家干渉主義とたたかうために、スイス人が待ち伏せすることのできる塹壕を掘り築いた。それで、われわれは、再三再四、二つの国家に向き合ってきたのである。すなわち、すべての権力が「国民から」出来し、それでわれわれが歴史上、根拠のある特例と自負しているところの、われわれの観念としての民主主義と、税金を課し、法律を制定する、現実としての国家、つまり「ベルン」とがそれである。たしかに、国家、すなわち、不可視であるが実現されている新しい権力には、抵抗することが肝心である。右の、われわれの観念としての民

主義を、われわれは、母乳とともに体内に取り入れており、また、この観念は、学校の課程における先祖の英雄史をとおして、強靱な生命力をもったきまり文句へと成長したものである。チューリッヒ大学教授M・ウステリ(Martin Usteri)は、一九八一年一〇月という時点でもなお、或る新聞論説で次のように述べていた。——「スイスの民族のような、多層の文化的・政治的事実を、長期にわたる時代を超えて、国民というものに向ってひとつにまとめた民族は、ほとんどない。その背景の中に、スイスの固有性のメルクマールを見て取ることができる。」と。ウステリは、さらに次のように主張していた。つまり、スイスにはいかなる社会階級、社会層ないし教育(「学歴」)の層も存在しない。社会構造は、人が何を為し、またいかなる成果を収めたかについての相違によって形成されているのであって、社会(Gesellschaft)は、人と人との関係をしっかりと根付かせる点で秀れており、また真の共同社会(Gemeinschaft)を保護しているのである。——このように主張していた。

スイスがその住民に多くのメリットを提供していることは、争いえないところである。スイスは、小さな領土で、非中央集権的に組織され、政治的共同決定を認め、また、平和的外交政策を進めている。であるとはいえ、スイスも、世界中の国家制度がすべてそうであるように、ただ人間によってのみつくられかつ動かされているものである。そういう基準で評価はなされるべきである。われわれは、往々にして、現実をわれわれの民主主義理念と比較しがちであるから、政治的分裂(Gespaltenheit)の特有の形式に悩まされることになる。現実とは、もはや、われわれの理想観念(Idealvorstellung)に一致しようとはしない。しかも、右のことにかんしては、わが国の半直接民主政が今日、実際において変容しているその仕方が、再三再四念頭に浮ぶのである。すなわち、国家の意思形成において行使する国民の事実上の影響力は、疑わしいものとなっている。事象は、視程から消え去っており、あいまいになっている。人は、「何かを知覚している」と信じている。そのような誤信が市民の思考の背景となっている。市民は、それでも、政治的諸権利をもっていると自負しており、想像するだけでほとんど把握することのできない国家権力(Mächte)が

実効的かつ決定的な影響力を有しているものと信じているのである。こうしたことの中に、すでに、市民と国家を代表している政治との間の裂け目 (Kluft) のもとになっている諸要因が示唆されている。

右のようにして不安定なものとなった市民は、どのような行動をしているのであろうか？ 市民は、国家的問題 (Statgeschehen) にそっぽを向いており、国家における決定を、主権者の中で、国家の出来事と個人的に利害関係のある残余の少数者に委ねている。著名な、アメリカ、ハーバード大学の教授 K・ドイッチュ (Karl Deutsch) は、チューリッヒにおける講演で次のように明確に述べている。——「スイスで事がどのように運ぶかは皆さん方だけの知っておられるところでありますが、その場合、改革を準備することは、この場合、たしかに、最も分別をわきまえた道、つまり、最も危険なものの中の保守主義を意味するのです。」と。その点で、今日主権を行使し、したがって国家的問題を重要な点で投票によって決定しているわが国市民の三五パーセントは保守的である、との確認を無理にこらえる (verkleinern) には及ばない。労働総同盟 (Gewerkschaftsbund) 書記 B・カッペラー (Beat Kappeler) は、その論文『私有化の社会政治的限界』(《Gesellschaftspolitische Grenzen der Privatisierung》) の中で、市民の行態について次のように説明している。「四〇〇の銀行の自由制限が、政治的支持を求めて呈示されているが、それは、「全国民」氏 (Herr Jedermann) の基本権侵害に帰するのである。その場合、弾帯 (Gurt) によってのみ効果的に指示している官治国家 (Obrigkeitsstaat) は制約を受けるわけであるが、「全国民」氏は、銀行の信用制限は再度の新しい負担となるものでもあるとみている。それで、「全国民」氏は、一九七六年の場合と同じく、景気条項に対して反対投票をするのである……」と。また、今日最高権力を具現しているスイスの「三五パーセントの主権者」の行態にかんするもう一つの例がある。それは、一九七七年九月に、この「三五パーセントの主権者」が——スイス家主連盟 (Schweizerischer Hauseigentümerverband) が評したところによれば——「理性を示して」借家人保護イニシアティブを否定した、という例である。

この場合、「三五パーセントの主権者」は、スイス人の六五パーセントが借家人であるにもかかわらず、右のインシアティブを否定したわけである。

有権者市民の行態を説明するについては、毎回の投票行動にもとづいて様々に理由付けをすることが可能である。すでに示唆した、市民の国家に対する内部分裂的關係は、この理由付けの中の常に変らない一要素である。こうした因果關係を説明する文脈においてはほとんど稀にしか語られない別の理由は、投票箱からの離反が「政治的諸問題の」決定について有している影響力である。

こうした投票棄権の行動の拡大は、左記の連邦における事案毎の投票 (Sachabstimmung) の際の「投票率」の平均値に示されているとおりでである。

立法期	投票率 (%)
1944 1947	61.7
1948 1951	53.8
1956 1959	49.6
1964 1967	45.7
1972 1975	36.7
1976 1979	44.5
1980 1981	35.6

「投票率という」国家的問題についての測定可能な参加の率が後退しているという状況は、明瞭かつコンスタントであり、また、それは、一九七六年から一九七九年にかけての短い中断 (そこでは、老齢・遺族保険 (AHV) 改革、期間猶余 (Fristenlösung)、連邦保安警察および原子力イニシアティブが話題となつて、結果的に小さな「刺激」になつていた) を経て、その後の立法期にも継続しているようにみえる。たしかに、社会学者の R・ダーレンドルフ (Ralf Dahrendorf) は、かつて、すべての市民に政治的決定過程への参加を要求することは民主主義を誤解するものであると言ったことがある。しかし、最近、外国在住スイス人向けの新聞『スイス・ダン・ル・モンド』(«*Suisse*

(dans le monde) 紙で、スイス人の五人に一人は決して投票箱に足を運ばず、四〇パーセントは時々投票に参加するといことが、或る調査の結果として確認されている。政治的に最も活動的なスイス人についてさえ、棄権することが投票することと同様に多くあるようである。したがって、右述のダーレンドルフの民主主義についての寛容の限界についての考え方は、明らかに限界を低く設定しすぎている。つまり、投票に対する禁欲的態度が、最終的に成就される決定に作用を及ぼしているものと推量できるのである。

一九八一年一二月に、連邦参事会閣僚F・ホネッガー(Fritz Honegger)は、スイス国民の中で政治的意識が色あせてきていることが、次期大統領予定者としてとくに気にかかる旨、次のように訴えていた。すなわち、「市民の無関心、過大要求および共同意識の欠如は、長期に亘って、直接民主主義にとって危機的なものとなっている。」というのである。つまり、ホネッガー大臣も、国家の状況を、前出のウステリ教授とは別様に評価していたわけである。

さて、この分野では、とくに次の一個の問題が存在する。すなわち、市民の約三分の一だけが世界的に称揚されているわが国の半直接民主政になお参加しているのであるが、どうしてそうした事態になっているのかという問題である(なお、ここでは「半直接」について話題にしているのである。民主主義が「直接」であるのは、全邦民集会(Landsgemeinde)なしく自治体住民集会(Gemeindeversammlung)の場合のみである)。ほぼ三分の二の市民が半直接民主政にそつぱを向いていることについては、これまで幾種類もの説明が試みられており、投票の機会が多すぎることを、投票の争点が複雑すぎることを、有権者市民が週末には投票場以外のところに足を運ぶたがること、などが指摘されている。本書では、すでにほのめかしてきたところであるが、他の理由についても考察している。半直接民主政というわが国の制度が、憲法の中に書かれている如く、また、スイス人の思考の中に定着している如く、市民が国家に対してもつ開かれた関係および政治的共同決定を企図したものであることは全く明瞭である。すなわち、この制度は、四年毎の議會議員選挙の他に、イニシアティブと義務的および任意的のレファレンダムとによって示されるよ

うな、事案毎の投票 (Sachabstimmung) を予定しているのである。こうした、国家的問題についての市民の直接的な共同決定は、それゆえ、基本装置 (Grundanlage) としては一個の秀れた制度なのである。それは、むしろ特例的な性格をもった最良の機構であり、不信を抱くきっかけを全く与えるはずのないものである。そのことからすれば、市民が投票から離反する原因は、この制度を実施に移すことの中に、その解釈の中に、また、国家組織において形造られた慣習法の中にこそ、まずもって見出され得るのではないだろうか。不満が蔓延しているのは半直接民主政の誤った、不透明に過ぎる適用に原因があるのだとの指摘は、しばしばなされている。まさに、国民に著しく近密な制度が、民主主義的諸原則への侮辱に悪しく耐えているのである。

(未完)